

Бојан Стојановић,* МА
Правни саветник,
Београдски центар за људска права, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm0-26526

UDK:342.7
551.583:314.7
Раd примљен: 11.05.2020.
Раd прихваћен: 21.06.2020.

КОНСТАТАЦИЈА КОМИТЕТА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У СЛУЧАЈУ ЈОАНЕ ТЕЈТИОТА ПРОТИВ НОВОГ ЗЕЛАНДА И ЊЕН ЗНАЧАЈ ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО**

Апстракт: У раду се анализира констатација Комитета за људска права у случају Јоане Тејтиота против Новог Зеланда. Поступак је спроведен у складу са одредбама Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Првог факултативног протокола уз Пакт. Комитет је разматрао повреду права на живот садржаног у члану 6, ставу 1 Пакта. Подносилац представке је тврдио да би му повратком у Кирибате, земљу порекла, било угрожено право на живот. У констатацији су разматрани негативни ефекти еколошких штета и утицаја климатских промена на право на живот подносиоца представке. Основна хипотеза рада јесте сагледавања констатације Комитета из светла проширивања заштите права на живот и утирање пута признању утицаја климатских промена на основ миграција људи. То би у будућности могло да развије нормативну активност и праксу међународних тела и држава у смеру признавања такозваних еколошких избеглица.

Кључне речи: право на живот, право на азил, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Комитет за људска права, животна средина, климатске промене, раст нивоа мора, еколошке избеглице.

* bojantstojanovic@gmail.com

** Ставови изнети у раду представљају лични став аутора и не одражавају ставове Београдског центра за људска права. Аутор изражава захвалност на корисним критикама и оштром оку научним истраживачима Николини Милић и Богдану Красићу, као и анонимним рецензентима Зборника радова.

1. Уводне напомене

Међународни пакт о грађанским и политичким правима (Пакт/ПГП)¹, усвојен под окриљем Уједињених нација 1966. године, у трећем делу (чл. 6–27) садржи каталог људских права и слобода. ПГП уз неколико кључних међународних правних докумената чини *Bill of Rights* људских права.² Настао је у периоду хладноратовских превирања, те је уредио, у највећем, политичка и грађанска права, а економска, социјална и културна права, регулисао је његов парњак – Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

Надзор над применом Пакта поверена је Комитету за људска права (Комитет).³ Комитет је уговорно тело које се састоји од 18 експерата за људска права који су независни од држава чији су држављани. Комитет разматра извештаје држава, као и међудржавне представке и представке које појединац може да поднесе на разматрање (*communications*). Услов за покретање иницијативе од стране појединца јесте да држава против које се покреће процедура да свој пристанак, а у складу са Првим факултативним протоколом уз ПГП (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 392).⁴ Комитет се може означити као квазисудски орган, имајући у виду да разматра извештаје држава и прима иницијативе појединца (Nowak, 2005: 668–671).

Комитет има четири суштинске функције у надзору примене Пакта: 1) води дијалоге и изводи закључке из извештаја држава; 2) објављује опште коментаре који појашњавају значење одредби Пакта усмеравајући на тај начин њихову примену у државама чланицама; 3) разматра међудржавне представке у складу са чланом 41 ПГП; и 4) усваја констатације по индивидуалним представкама у складу са Првим факултативним

1 Резолуција Генералне скупштине УН 2200А (XXI), усвојена и отворена за потпис, ратификацију и приступање од 16. децембра 1966. године. Ступила на снагу 23. марта 1976. године, у складу са чланом 49 ПГП. До 1. априла 2020. године Пакту су приступиле 113 државе.

2 *Bill of Rights* људских права чине: Повеља УН, Универзална декларација о људским правима, ПГП са оба факултативна протокола и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Види Burgental T. (1997). *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku, str. 49–69.

3 О Комитету детаљније види код Petrović, V. (2001). *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 81–107.

4 Први факултативни протокол уз ПГП усвојен од стране Генералне скупштине УН Резолуција 2200А (XXI) и отворен за потписивање, ратификацију и приступање од 16. децембра 1966. године. Ступио на снагу 24. марта 1976. године, у складу са чланом 9 првог Факултативног протокола. До 1. априла 2020. године Првом факултативном протоколу уз ПГП приступило 116 држава.

протоколом. Ове функције у великој мери имају и друга уговорна тела (Joseph, Castan, 2013: 15).

Приликом разматрања појединачних представки, Комитет прво разматра процедуралну исправност, а у складу са члановима 1 и 2 Првог факултативног протокола. Комитет проверава да ли су исцрпљена сва домаћа правна средства пре подношења притужбе, и испитује да ли је случај тренутно пред неким другим међународним судом или телом – Комитет неће прихватати предмет док се ти поступци не окончају.

Уколико утврди испуњеност тих услова, односно подобност представке, Комитет се упушта у испитивање суштине представке (меритум), односно разматра да ли је повређен неки од чланова на које се подносилац представке позива.

Крајњи резултат случајева које је Комитет прогласио прихватљивим и о чијој је суштини одлучивао у складу са Првим факултативним протоколом, назива се „констатација“. Овај израз одражава непостојање уговорне одредбе о правно обавезујућој природи одлука Комитета. Било би, међутим, погрешно сматрати констатације Комитета обичним „препорукама“. Оне представљају крајњи резултат рада квазисудског међународног тела пред којим је поступак заснован на начелу контрадикторности, које су државе уговорнице установиле и изабрале да тумачи одредбе ПГП и надзире њихово поштовање (Hanski, Šajnin, 2006: 31, 32).

2. Околности случаја Јоане Тејтиота против Новог Зеланда

Јоане Тејтиота (*Joane Teitiota*), подносилац представке, исцрпео је сва доступна правна средства поводом захтева за избегличком заштитом у Новом Зеланду. Свој захтев за азил засновао је на опасности од ефеката климатских промена које су довеле до пораста нивоа мора, недостатка пијаће воде, пренасељености градова који су мање угрожени, угрожавања права на становање али и других права. У поступку по захтеву за азил у Новом Зеланду разматрани су наводи подносиоца представке и изнета је експертиза независног стручњака за раст нивоа мора, Џона Коркорана (*John Corcoran*), докторанда на Универзитету Ваикато (*Waikato*) у Новом Зеланду, који истражује климатске промене у Кирибатима. Поред тога, изнео је и релевантне међународне податке и извештаје о погубном утицају климатских промена на живот и безбедност особа које живе у Кирибатима.

Поступајући орган надлежан за одлучивање у поступку азила у Новом Зеланду (*Refugee and Protection Office*) је нашао да подносилац представке није избеглица у смислу члана 1 А 2 Конвенције о статусу избеглица, јер

се проблем са којим се суочава и забрана протеривања (принцип *non-refoulement*), која се у међународном избегличком праву уже тумачи него у смислу члана 6 ПГП,⁵ не могу подвести под дефиницију избеглице садржану у Конвенцији о статусу избеглица. Та одлука је потврђена и пред другостепеним органом (*Immigration and Protection Tribunal*), који је одбио жалбу подносиоца представке. Подносилац представке је онда поднео тужбу Врховном суду Новог Зеланда, која је, такође, одбијена.

Подносилац представке је, након окончавања поступка азила у Новом Зеланду, исцрпевши сва доступна правна средства, септембра 2015. године, враћен у Кирибате. Чланови његове породице – супруга и деца, накнадно су му се придружили.

3. Поступак пред Комитетом

Подносилац је против Новог Зеланда поднео представку Комитету 15. септембра 2015. године,⁶ а у складу са чланом 2 Првог факултативног протокола уз ПГП.⁷ Комитет је разматрао представку у две фазе. У првој фази је разматрао формалне услове неопходне да би разматрао суштину (меритум). У другој фази, Комитет је разматрао суштину представке након чега је усвојио констатацију 24. октобра 2019. године коју је објавио 7. јануара 2020. године.⁸

Јоане Тејтиота, држављанин Републике Кирибати, поднео је представку против Новог Зеланда тврдећи да би повратком у Кирибате његово право на живот било угрожено. Пред Комитет је изнео следеће тврдње на којима заснива страх да ће повратком у земљу порекла бити изврнут кршењу права на живот: а) оскудан простор за становање, што је повратно изазвало насилно решавање земљишних спорова који угрожавају живот подносиоца представке; б) деградација животне средине, укључујући контаминацију пијаће воде сланом водом.⁹ Подносилац представке је тврдио да би

5 Види General Comment no. 36, став 31.

6 *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020.

7 Нови Зеланд је обавезан Првим факултативним протоколом уз ПГП од 26. маја 1989. године. Види интернет страницу Високог комесара УН за људска права. Доступно на: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=124&Lang=EN. Приступљено 9. 5. 2020.

8 Одлука је усвојена на 127. заседању Комитета одржаном у периоду 14. октобар – 8. новембар 2019. године.

9 Став 3 констатације Комитета.

повратком у Кирибате био изложен опасности по живот, односно да би му било повређено право на живот из члана 6, став 1 ПГП.

Подносилац представке је свој захтев за азил засновао на „еколошким“ разлозима (раст нивоа мора, салинизација пијаће воде) и, с њима повезаним, „нееколошким“ разлозима (пренасељеност, сукоби око земљишта). Такође, тврдио је да би његова деца могла да се разболе, јер нису навикнута на услове у којима се живи у Тарави, Кирибати. Комитет је прихватио тврдњу подносиоца представке да ће раст нивоа мора учинити Кирибате неподобним за насељавање.¹⁰

Иако не пориче да власти Кирибата предузимају мере за смањење постојећих ризика, рањивости и стварање отпорности на штете повезане са климатским променама, Комитет је констатовао неопходност предузимања мера заштите и расељавања становништва од стране власти Кирибата.¹¹ Потреба за пресељењем становништва, иако споменута као решење *ultima ratio*, представља нужно неопходну меру, те овакав став Комитета иде у прилог тези о присилном кретању људи услед штета повезаних са климатским променама.

Комитет је наложио властима Новог Зеланда да у будућим случајевима, приликом разматрања враћања у Кирибате, морају размотрити нове и ажуриране податке у погледу ефеката климатских промена и раста нивоа мора.¹²

На основу информација које су биле доступне у тренутку доношења одлуке, Комитет је истакао да није у могућности да донесе закључак о томе да ли је процена органа Новог Зеланда произвољна или погрешна у погледу ефикасности мера Републике Кирибати да заштити право на живот подносиоца притужбе, као и да ли је то довело до ускраћивања приступа правди.¹³ Разматрајући наводе из представке, као и одговор власти Новог Зеланда, Комитет је усвојио констатацију да није дошло до повреде права на живот садржаног у члану 6 ставу 1 ПГП.¹⁴

10 Став 9.12 констатације Комитета.

11 Став 9.12. констатације Комитета.

12 Став 9.14. констатације Комитета.

13 Став 9.12. констатације Комитета.

14 Став 10 констатације Комитета. Констатацију прате и два издвојена мишљења чланова Комитета. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020. *Annex I, II*.

4. Ставови Комитета изнети у констатацији

Комитет је у констатацији навео да, не доводећи у питање сталну одговорност Новог Зеланда да у будућим случајевима депортације узме у обзир ситуацију у Републици Кирибати и нове и ажуриране податке о ефектима климатских промена и подизању нивоа мора након тога, Комитет није у положају да сматра да су према члану 6 ПГП права подносиоца представке повређена приликом његове депортације у Републику Кирибати 2015. године.¹⁵

На недостатке констатације, указали су поједини чланови Комитета. Наиме, Василка Санцин (*Vasilka Sancin*) и Данкан Лаки Мухумуза (*Duncan Laki Muihumuza*), свако у свом издвојеном мишљењу, навели су да нису сагласни са одлуком већине чланова Комитета да у овом случају није дошло до кршења члана 6, става 1 ПГП. Санцин је правилно закључила да пијаћа вода (*portable water*) није исто што и сигурна пијаћа вода (*safe drinking water*), и изнела важну чињеницу а то је да су све троје деце подносиоца представке и његове супруге рођени у Новом Зеланду, дакле, ван Кирибата и да никад у животу нису били изложени условима у погледу квалитета воде какви су у Кирибатима.¹⁶ Мухумуза је потврдио тај став оснажујући га сведочењем о обољењима деце у Републици Кирибати, узрокованим лошим квалитетом пијаће воде.¹⁷ Оба члана Комитета која су издвојила своја мишљења у односу на констатацију Комитета и сагласни су у погледу тога да терет доказивања не треба да буде искључиво на подносиоцу представке. Наиме, у погледу реалног ризика и опасности од арбитражног лишења живота, терет доказивања не треба да буде на подносиоцу представке већ у Новом Зеланду,¹⁸ а да терет доказивања у погледу тога да подносилац представке и његова породица могу да уживају у приступу сигурној пијаћој, или макар текућој води у Кирибатима, такође, треба да буде на држави против које је покренут поступак пред Комитетом.¹⁹

На основу ставова изнетих у издвојеним мишљењима, може се закључити да је већина чланова Комитета, остављајући терет доказивања на подносиоцу представке, „скратило“, односно „зауставило“ пут утврђивања доказа и релевантних чињеница. То је учињено тако што је остављено појединцу, као потенцијалној жртви кршења људских права, да се у доказном поступку прихвати изузетно тешког подухвата доказивања

15 Став 9.14. констатације Комитета.

16 Став. 3 Издвојеног мишљења члана Комитета Василке Санцин.

17 Став. 2 Издвојеног мишљења члана Комитета Данкана Лакија Мухумузе.

18 Став 1 Издвојеног мишљења члана Комитета Данкана Лакија Мухумузе.

19 Став 5 Издвојеног мишљења члана Комитета Василке Санцин.

тврдње да су услови у Републици Кирибати такви да га приморавају да мигрира и да му је повратком у земљу порекла живот изложен опасности. Зато се може рећи, да су већина чланова Комитета, пошто су прихватили тврдње Новог Зеланда и поновили аргументе из одлука надлежних органа у Новом Зеланду, заправо „зауставили“ процес доказивања које онда није изведено до краја, а поводом тврдњи подносиоца изнетим у представци, те су усвојили „делимично позитивну“ одлуку (потврђујући да утицај климатских промена негативно делује на уживање људских права), а „делимично негативну“ (није утврђена одговорност Новог Зеланда за кршење права на живот). Свакако, одлука је негативна по подносиоца представке и чланове његове породице, пошто је враћен у Кирибате.

5. Значај констатације Комитета

Иако Комитет није нашао да је враћањем подносиоца представке и чланова његове породице у земљу порекла повређено право из члана 6, става 1 ПГП, ова одлука је од великог значаја. Ставови изнети од стране Комитета потврђују утицај климатских промена и штете које су начињене климатским променама на животе људи и потребу за миграцијама. Стога је значај ове констатације Комитета вишеструк.

5.1. Проширење опсега међународне заштите у „еколошким“ случајевима

Констатација Комитета у случају *Јоане Тејтиота против Новог Зеланда* је значајна за развој права на азил у смеру да се даје легитимитет проширењу опсега међународне заштите која је традиционално резервисана за избеглице у смислу Конвенције о статусу избеглица.²⁰ Концепт међународне заштите успостављен том конвенцијом у протеклом периоду је био прошириван на различите начине на регионалном нивоу, али недовољно са аспекта утицаја промена насталим у животној средини. Тако се овом констатацијом, шире тумачећи право на живот садржан у члану 6, ставу 1 ПГП, а уз позивање на Општи коментар број 36 о праву на живот, ризик кршења права на живот, који спомиње право на достојанствен живот,²¹ доводи у везу са последицама климатских промена.

Да су надлежни органи Новог Зеланда у поступку азила утврдили страх од прогона услед сукоба у Кирибатима, или пак да је Комитет нашао да је

20 О дефиницији избеглице и ограничењима те дефиниције види Raičević, N. (2018). *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, str. 23–84.

21 Став 3 General Comment no. 36.

оправдан страх од прогона и да је живот подносиоца захтева угрожен у Кирибатима услед сукоба међу становништвом, не би се ни разматрао у овој мери утицај климатских промена.

Пошто је до овакве ситуације дошло одбијањем захтева за азил подносиоца представке, Комитет је, након што је утврдио формалну прихватљивост представке, констатовао је да није дошло до кршења права на живот, али је и утврдио да климатске промене и последице промена у животној средини могу да утичу на уживање људских права.

5.2. Јачање везе између избегличког права, еколошког права и људских права

Грађењем праксе у којој би се разматрало додељивање међународне заштите и забране враћања у земљу порекла у сличним случајевим, индиректно се доводе у везу избегличко право, еколошко право и људска права. Разматрајући последице изненадних догађаја (*sudden-onset events*)²² и спорих, дугорочних процеса (*slow-onset processes*)²³ и констатација да такве природне појаве могу водити покретању прекограничних миграција појединаца који су у потреби за заштитом услед штета узрокованих климатским променама, Комитет се правилно позивао на Глобални компакт за миграције.²⁴ Глобални компакт за миграције је, разрађујући одредбе Њујоршке декларације о избеглицама и мигрантима²⁵, на неколико места међу циљеве поставио заштиту расељених људи услед катастрофа, признајући тако везу (*nexus*) између катастрофа покренутих природним штетама (укључујући ту ефекте климатских промена) и миграције.²⁶

22 Нпр. интензивне олује или поплаве.

23 Нпр. раст нивоа мора, салинизација и деградација земљишта.

24 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (A/RES/73/195), para. 18 (h), (i), (l). Превод овог правног документа види Красић Б., (ур.) (2019). *Глобални компакт о сигурним, уређеним и регуларним миграцијама*. Београд: Београдски центар за људска права.

25 New York Declaration on Refugees and Migration, GA UN Resolution A/RES/71/1, 19 September 2016.

26 Види више Walter Kälin (2018), The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 4. 664–667. И у другим документима се препознаје веза ове врсте. Нпр. изградом Нацрта пакта за животну средину од 2017. године може утицати на усвајање обавезујућег правног акта који би оснажио везу између присилних миграција узрокованих променама у животној средини и избегличког права. О односу тзв. „еколошких избеглица“ и међународног права види Todić, D. (2019). *Izbeglice i promene u životnoj sredini i međunarodnom pravu. Strani pravni život*. 3(63). 5–16.

Изоостајањем могућности да се основ присилног напуштања земље порекла може подвести под дефиницију избеглице дату у Конвенцији о статусу избеглица, кроз механизам заштите људских права предвиђен ПГП и Првим факултативним протоколом, отвара се могућност да се у будућим споровима, омогући развој праксе у смеру пружања комплементарних облика заштите такозваним „еколошким избеглицама“. То би у будућности за последицу могло да има и усвајање нове конвенције или протокола уз постојеће међународне уговоре којима би се прописала заштита тзв. „еколошких избеглица“.

5.3. Утицај на будући развој праксе Комитета

Није од малог значаја ни утицај ове констатације на будућу праксу Комитета у сличним случајевима. Треба имати у виду да Комитет има манир да прати развој позитивног међународног права пошто су чланови Комитета угледни правници интернационалисти и стручњаци из области људских права.

У погледу праксе Комитета, било да је реч о поступању по појединачним представкама или о општим коментарима, она је променљива. Тако је Комитет, више пута од настанка еволуцијом мењао своје ставове који су изношени у општим коментарима, те је поједине коментаре мењао новим (нпр. општи коментари бр. 6 (1982) и 14 (1984) замењени су Општим коментаром број 36). Тако је и пракса у поступању по појединачним представкама еволуирала, а ставови Комитета мењани и развијани.

Констатација у случају *Јоане Тејтмота против Новог Зеланда* може бити од значаја у будућој пракси Комитета утичући на ставове који ће Комитет заузимати у случајевима у којима ће се разматрати повреде права такозваних „еколошких избеглица“.

Као што је напоменуто, иако Комитет није утврдио кршење права на живот у овом случају, Комитет се позивајући на своје опште коментаре осврнуо на забрану враћања у случајевима где би по неко лице постојала опасност од кршења чланова 6 и 7 Пакта, затим на право на достојанствен живот и друго. У констатацији се Комитет, у том смислу, позивао на своја три општа коментара – број: 31,²⁷ 32²⁸ и 36.²⁹

27 Human Rights Committee, General Comment 31, Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, Adopted 29 March 2004. Види став 9.3 констатације.

28 Human Rights Committee, General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial (CCPR/C/GC/32) (2007). Види фусноту бр. 18 констатације.

29 Human Rights Committee, General Comment no. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2018.

Ако се пажљиво читају општи коментари на основу хронолошког реда којима су усвајани, приметитиће се извесна еволуција. Испочетка је веза између њих и до тада поднесених извештаја била сасвим јасна и изричита и Комитет је само настојао да државе-потписнице Пакта подсети на оне делове одговарајућих чланова на које оне нису обраћале довољну пажњу. Касније се све више види тежња Комитета да одредбе Пакта тумачи у складу с еволуцијом друштва и међународне заједнице и да проналази у Пакту и нова значења (Dimitrijević, 1988: 69).

С тога, пракса Комитета у погледу израде општих коментара и позивање на њих у својим констатацијама одражава обостран утицај, како праксе у случајевима који се пред њим износе, тако и праксе прикупљене у извештајима држава и пажљиво селектоване у опште коментаре. Комитет је у констатацији на неколико места цитирао Општи коментар број 36, који је објавио 3. септембра 2019. године³⁰ (констатацију је усвојио већ 24. октобра 2019. године). На овај начин се може сагледати *природна, органска* веза између различитих активности Комитета – позивање Комитета на сопствене опште коментаре и врло рани почетак примене тек објављеног општег коментара те стварања на њему засноване праксе. Ова тенденција јасно изражава намеру Комитета да развија праксу којом ће афирмисати заштиту од кршења људских права услед „деградације животне средине, климатских промена и неодрживог развоја“.³¹

Важност позивања на опште коментаре се огледа у томе да су коментарима ближе одређена права садржана у Пакту. Општи коментари Комитета по својој правној природи нису обавезујући правни акти. Међутим, они нису без значаја. У општим коментарима Комитет даје својеврсно квази-аутентично тумачење³² Пакта и развија поједине одредбе Пакта, прилагођавајући их савременим токовима и развоју друштва. Комитет, кроз извештаје држава, као и кроз своју јуриспруденцију поступајући по

Види став: 9.3, 9.4, констатације. И индивидуално мишљење *Duncan Laki Muhumuza*. Види став 4.

30 Општи коментар број 36 је усвојен 30. октобра 2018. године, на 124. заседању Комитета (8. октобар – 2. новембар 2018. године).

31 General Comment no. 36, став 62.

32 Комитет за људска права је настао на основу одредби ПГП. Комитет није творац ПГП, тако да се не може говорити о аутентичном тумачењу у правом смислу тог појма, већ су то државе потписнице Пакта. Међутим, пошто је Комитет развио дугогодишњу праксу различитих видова надзора над применом одредби ПГП, затим, чланови Комитета су водећи стручњаци међународног права људских права, Комитет се може оценити као најпозванији да даје тумачење одредби ПГП. Нешто слично важи и за Конвенцију о статусу избеглица, односно УНХЦР (Извршни комитет УНХЦР-а), који се може сматрати најпозванијим за тумачење одредби Конвенције о статусу избеглица.

појединачним представкама, а у складу са одредбама Првог факултативног протокола, прати развој али и утиче на праксу која се односи на поједина људска права предвиђена Пактом.

5.4. Потенцијални утицај на друга међународна тела и повратни утицај на праксу Комитета

Комитет је у констатацији избегао да се дубље упусти у расправу о утицају климатских промена и штета узрокованих еколошким катастрофама. Друга међународна тела су у погледу раста нивоа мора и последица на међународно право дала и дају већи допринос проучавајући те појаве на мултидисциплинаран начин.

Тако активностима Комисије за међународно право (*International Law Commission*) и Удружења за међународно право (*International Law Association*), који су активни на пољу проучавања утицаја раста нивоа мора што отвара простор да се у већ у блиској будућности аргументовано брани теза о негативном утицају раста нивоа мора на право на здраву животну средину и бројна друга људска права, па и на право на (достојанствен) живот. Резултатима активности ће се свакако моћи да користе тражиоци азила и подносиоци представки у поступцима пред државним органима државе пријема и/или у поступцима пред међународним телима.

Комисија за међународно право је на свом 70. заседању одлучила да уврсти у дугорочни програм и тему „Раст нивоа мора у вези са међународним правом“ (*Sea level rise in relation to international law*).³³ Неколико година раније, Комисија за међународно право је разматрала тему „Заштита лица у случају катастрофа“ (*Protection of persons in the event of disasters*) и усвојила Нацрт чланова о заштити лица у случају катастрофа (*Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*).³⁴ У Нацрту чланова се може сагледати потреба сарадње у решавању кризних ситуација изазваних катастрофама и продору међународног права у нека питања која су везана за суверенитет државе.

Удружење за међународно право уврстило је тему везану за раст нивоа мора у своју агенду. Тако је Комитет за међународно право и раст нивоа мора на 78. Конференцији Удружења за међународно право, одржаној у периоду 19–24. август 2018. године у Сиднеју, Аустралија, усвојио Резолуцију 6/28. У Анексу поменути резолуције садржана је Сиднејска

33 Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session, Supplement No. 10 (A/73/10), para. 369 (b).

34 International Law Commission, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.

декларација о принципима за заштиту расељених лица у контексту раста нивоа мора (*Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise*).³⁵

Акти које доносе Комисија за међународно право и Удружење за међународно право нису правно обавезујући акти.³⁶ Међутим, они нису од малог значаја, имајући у виду углед које оба тела имају међу правницима интернационалистима и државама. Тако да се може очекивати да ће кодификација позитивног међународног права, као и његов прогресивни развој, који оба тела буду нотификовали у погледу утицаја раста нивоа мора, имати позитивне импликације на међународно право људских права и међународно избегличко право. Такође, треба имати у виду тежњу УН у погледу активности на пољу развоја међународног права и мандат Комисије за међународно право – кодификација и прогресивни развој међународног права.³⁷ Зато се може очекивати да се и у овој области оствари утицај констатација Комитета за људска права на рад Комисије за међународно право и *vice versa*.

Што се тиче других међународних тела, већ се и сада, пред неким од њих, воде поступци везани утицај климатских промена, а међу којима предњачи представка упућена Комитету за права детета (Committee of the Rights of the Child) у случају шеснаесточлане групе деце против Аргентине, Бразила, Француске, Немачке и Турске од 23. септембра 2019. године.³⁸

5.5. Могући утицај на измену националног права и праксе

Јачањем веза између међународног права људских права, међународног еколошког права и међународног избегличког права, кроз признање да људска права могу бити угрожена услед последица климатских промена

35 Сиднејска декларација садржи девет принципа: 1) примарна обавеза и одговорност држава да штите и помажу погођеним особама; 2) обавеза поштовања људских права погођених особа; 3) обавеза предузимања позитивне акције; 4) обавеза сарадње; 5) евакуација погођених особа; 6) планирање пресељења погођених особа; 7) миграција погођених особа; 8) интерно расељавање погођених особа; 9) прекогранично расељавање погођених особа. International Law Association, Resolution 6/2018 Committee on International Law and Sea Level Rise, Annex: Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise.

36 Неки од Нацрта чланака су кодификовали већ постојеће међународно право или су, применом одредби Нацрта чланака постали део међународног обичајног права.

37 Чл. 13, ст. 1, тач. а Повеље УН и чл. 1, ст. 1 Статута Комисије за међународно право.

38 Communication to the Committee on the Rights of the Child. *Children vs Climate Crisis*. Преузето 9. 5. 2020. <https://childrenvsclimatecrisis.org/wp-content/uploads/2019/09/2019.09.23-CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al.pdf>.

и штета насталих природним непогодама, Комитет, својим ауторитетом, отвара могућност развоја права и праксе пред националним органима у овом смеру. Тако, констатација Комитета, дајући смернице Новом Зеланду за будуће случајеве, уједно даје пример и другим државама како да поступају у истим случајевима. Уздржавањем од протеривања тражилаца азила у земље порекла где би им било угрожено право на живот у ситуацијама где постоје штете изазване климатским променама трасира се пут ка промени праксе држава. То, даље, градећи праксу „одоздо“, може водити и промени правног оквира у смислу да се измене постојећи правни инструменти међународног избегличког права, или пак да се усвоје нови, универзални и регионални инструменти који би препознали тзв. „еколошке избеглице“. Напори у том смеру се показују, истина, у рудиментарном облику од усвајања Њујоршке декларације о избеглицама и мигрантима и на њој заснованим глобалним компактима – Глобални компакт за избеглице³⁹ и Глобални компакт за миграције.

Ставови изграђени кроз праксу Комитета и исказани у општим коментарима повратно утичу на државе уговорнице кроз нова закључна разматрања и препоруке у које Комитет уграђује своју претходну праксу по одређеном питању (Чучковић, 2018: 93). Имајући у виду да државе традиционално себично чувају своја суверена права, у погледу потенцијалног утицаја констатације у случају *Јоане Тејтиота против Новог Зеланда*, може се очекивати да ће утицај на национална права и праксу тећи најспорије. Међутим, сваки помак у овом смеру би требало оценити позитивно.

6. Закључак

Констатација Комитета за људска права у случају *Јоане Тејтиота против Новог Зеланда* је од великог значаја, у првом реду за међународно право људских права. Признајући утицај климатских промена и штета изазваних природним катастрофама на поједина људска права (право на достојанствен живот), она утире пут за развој праксе која ће и друга људска права моћи на овај начин да штити. Такође, у погледу међународног избегличког права, отвара простор заштити такозваних „еколошких избеглица“ и проширивању опсега забране протеривања (принцип *non-refoulement*), проширујући тако право на азил појединаца који присилно мигрирају услед климатских промена и штета насталих променама у животној средини.

У савременом међународном праву, посебно последњих деценија, све више јача веза између међународног права људских права, међународног

39 Global Compact on Refugees, UN GA resolution A/73/12.

избегличког права и међународног еколошког права. Она, посебно постаје све израженија у случајевима везаним за присилне миграције. Пошто механизме заштите кршења људских права пружа међународно право људских права, присилност миграција потпада под правни режим избегличког права, а узроци за мигрирање потпадају под еколошко право, овај ланац чине готово нераздвојивим. Механизми заштите људских права омогућавају тзв. „еколошким избеглицама“ да, кроз заштиту неких од зајемчених људских права, заправо налазе заштиту од враћања у државу порекла где су им услови живота постали неподношљиви услед последица климатских промена и проблема узрокованих природним катастрофама.

У наредном периоду остаје да се види у којој мери ће се променити пракса међународних тела и државних органа у случајевима у којима се разматра питање међународне заштите. Констатација Комитета у случају *Јоане Тејтиота против Новог Зеланда* ће, свакако, имати утицаја на развој праксе Комитета као и утицај на праксу других доносилаца одлука – међународних тела и државних органа, који разматрају утицај климатских промена и штета нанетих природним катастрофама на поједина људска права. Зато, имајући у виду ауторитет Комитета који ужива у међународној заједници, свакако да се може, са пуним правом, очекивати да ће констатација афирмативно утицати на будућу праксу међународних тела и држава – директно или индиректно. Поступајући органи држава ће, у складу са својим уставима, моћи да примењују међународно право и међународне стандарде произашле из констатације и општих коментара Комитета. На тај начин ће индиректно примењивати стандард утврђен у констатацији, без обзира што је констатација усвојена у погледу Новог Зеланда, као и кроз будуће опште коментаре, на које утиче и пракса по индивидуалним представкама упућеним Комитету. Међународна тела ће имати на располагању прототип одлуке, односно заузетог става у погледу неповољних утицаја климатских промена на уживање људских права лица која им се буду обраћала.

Примена ставова заузетих у овој констатацији уједно представља тест угледа и утицаја Комитета који ужива међу другим доносиоцима одлука, било да је реч о међународним телима (УН тела и уговорна тела), било да је реч о државама.

Литература/References

- Burgental, T. (1997). *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku.
- Global Compact on Refugees, UN GA resolution A/73/12.

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN GA resolution A/RES/73/195, 18 December 2018.

Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). *Međunarodno pravo ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Dimitrijević, V. (1988). Komitet za ljudska prava. *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*. 1-2/1989. 63–75.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN GA resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

International Covenant on Civil and Political Rights, UN GA resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

New York Declaration for Refugees and Migrants, UN GA resolution A/RES/71/1, 19 September 2016.

International Law Association, Resolution 6/2018 Committee on International Law and Sea Level Rise, Annex: Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise.

International Law Commission, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.

International Law Commission, Statute of the International Law Commission adopted by the General Assembly in resolution 174 (II) of 21 November 1947, as amended by resolutions 485 (V) of 12 December 1950, 984 (X) of 3 December 1955, 985 (X) of 3 December 1955 and 36/39 of 18 November 1981.

Ioane Teitiota v. New Zealand, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020.

Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, [2015] NZSC 107, New Zealand: Supreme Court, 20 July 2015.

Joseph, S., Castan, M. (2013). *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary*, third edition. Oxford: Oxford University Press.

Kälin, W., „The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons“, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 4, December 2018, pp. 664–667.

Красић, Б. (ур.) (2019). *Глобални компакт о сигурним, уређеним и регуларним миграцијама*. Београд: Београдски центар за људска права.

Nowak, M. (2005). *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary* (drugo izdanje). Kehl: N.P. Engel, Publisher.

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN GA resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

Petrović, V. (2001). *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Protocol relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 606, No. 8791, p. 267.

Raičević, N. (2018). *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

Todić, D. (2019). Izbeglice i promene u životnoj sredini i međunarodnom pravu. *Strani pravni život*. 3(63). 5–16.

United Nations Report of the International Law Commission, Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session, Supplement No. 10 (A/73/10).

UN Treaty Body Database. Приступљено 9.5.2020. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=124&Lang=EN.

Hanski, R., Šajnin, M., (prir.) (2007). *Najvažniji slučajevi pred Komitetom za ljudska prava* (drugo izmenjeno izdanje). Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Human Rights Committee, General comment no. 31 (2004), The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004.

Human Rights Committee, General comment no. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2018.

Human Rights Committee, General comment no. 32 (2007), Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, CCPR/C/GC/32, 23 August 2007.

Charter of the United Nations, San Francisco, 26 June 1945.

Communication to the Committee on the Rights of the Child. *Children vs Climate Crisis*. Преузето 9.5.2020. <https://childrenvsclimatecrisis.org/wp-content/uploads/2019/09/2019.09.23-CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al.pdf>.

Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 189, p. 137.

Чучковић, Б. (2018). *Заштита животне средине у међународном праву људских права*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Bojan Stojanović, LL.M.,
Legal Adviser, Belgrade Centre for Human Rights,
Belgrade

**THE VIEW OF THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE IN THE CASE OF IOANE
TEITIOTA V. NEW ZEALAND, AND ITS RELEVANCE FOR INTERNATIONAL LAW**

Summary

The paper analyzes the findings of the Human Rights Committee in the case of Ioane Teitiota v. New Zealand. The procedure was conducted in accordance with the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights and the First Optional Protocol to the Covenant. The Committee considered the violation of the right to life contained in Article 6, paragraph 1, of the Covenant. The applicant argued that his return to Kiribati, his country of origin, would jeopardize his right to life. The statement considered the negative effects of environmental damage and the impact of climate change on the applicant's right to life. The basic hypothesis of the paper is to consider the Committee's statement in the light of expanding the protection of the right to life and paving the way for recognizing the impact of climate change on the basis of human migration. In the future, this could develop normative activity and practice of international bodies and states in the direction of recognizing so-called environmental refugees.

Keywords: *right to life, right to asylum, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, environment, climate change, sea level rise, environmental refugees.*

